

La Política Agroalimentaria: sus efectos probables sobre Oferta y Consumo (1987 - 92)

Tomás Uribe y Rosario Córdoba

I. INTRODUCCION

Existe cierta tendencia, en la literatura latinoamericana, para identificar la seguridad alimentaria con la autosuficiencia alimentaria. Esta tendencia es manifiesta en los términos de referencia para una estrategia andina en seguridad alimentaria (Tobón, 1983; JUNAC, 1984), en Rey de Serra (1985) y en Machado (1986), entre otros. El mismo proceso de asimilación está en cambio ausente de la literatura internacional. Esta tiende a ceñirse mucho más de cerca a la concepción básica de la seguridad alimentaria —el *acceso de todos* a alimentos en cantidad y calidad suficientes para la satisfacción continua de sus necesidades nutricionales— y a enfatizar asimismo los aspectos de demanda y de riesgo en un contexto de pobreza. Los estudios de Valdés y Konandreas (1981), así como las definiciones de la FAO/CFS (1983) y del Banco Mundial (1986) son acordes con esta concepción. En la misma América Latina, también lo son las de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (JUNAC, 1983) y del PAN (1979).

La discusión también se suele plantear en términos más amplios, como una alternativa estratégica entre una atención inmediata a los requerimientos de la demanda

de alimentos y el logro del mismo resultado pero a mayor término, como producto de una estrategia de estímulo a la producción. La naturaleza del estímulo desempeña naturalmente un papel clave en la discusión. Si reside en el abaratamiento de los costos de producción que se consigue a través de una mayor productividad —v.g. inducida por una inversión en tecnología— es del todo compatible con un estímulo paralelo a la demanda por medio de precios más bajos. El caso del arroz en Colombia durante dos décadas constituye uno de los mejores ejemplos sobre el particular (Scobie y Posada, 1976; Muchnik, 1986). Si, en cambio, se acude al incentivo del precio para estimular la oferta, los precios de los alimentos habrán de subir en términos reales antes de que puedan volver a bajar, como consecuencia de una oferta ampliada.

El presente análisis pretende mostrar, a la luz de la nueva política colombiana para el sector agropecuario, que la respectiva escogencia no puede dejar de consultar un criterio de equidad, mediante la cuantificación explícita del impacto probable en función de la distribución de ingresos. Este requisito se fortalece en la medida en la cual la estrategia de desarrollo vigente establece una prioridad especial hacia la mayor pobreza. Este es actualmente el caso. El

Plan de Economía Social toma como población objetivo al 40% más pobre de los colombianos, al tiempo que la política sectorial recurre principalmente al incentivo del precio para impulsar la oferta agropecuaria y apuntar, así, a una mayor autosuficiencia alimentaria.

II. BASES DE LA POLITICA

A. Antecedentes

Al definir la política agropecuaria dentro del marco del Plan de Economía Social (PES), el gobierno nacional parte de un diagnóstico inequívoco: el estancamiento del sector a lo largo de la década de 1975-85. Así lo ilustra el crecimiento anual promedio en la producción de los principales productos agrícolas durante 1970-75, 1975-80 y 1980-85, tal como figura en el correspondiente capítulo del Plan. Resulta clara la desaceleración ocurrida posteriormente a 1975, como consecuencia de un deterioro continuo que desemboca, en el quinquenio 1980-85, en un crecimiento negativo para la mayoría de los productos y en un incremento marginal (1.1%) en el PIB agropecuario como un todo (PES, Cuadros 1 y 2).

La responsabilidad que, en esta evolución, corresponde a la revaluación de la tasa real de cambio desde 1975 y hasta 1982 ya ha sido señalada ampliamente¹. A la tradicional discriminación en contra del sector agrícola, cuya protección efectiva es siempre considerablemente inferior a la del sector industrial, se sumó entonces al desincentivo hacia toda clase de producción de bienes mercadeables —y por lo tanto, en primer lugar, hacia la agricultura— que resultaba de la revaluación sostenida de la tasa de cambio.

¹ De los cálculos de FEDESARROLLO sobre la evolución de la tasa real de cambio desde 1970, puede inferirse que el peso se revaluó en un 4.70% anual promedio durante el período 1975-82, frente al conjunto de las monedas de 22 países con los cuales Colombia mantiene relaciones comerciales (Coyuntura Económica de abril de 1987, Análisis del Sector Externo).

Si bien la administración Betancur, a partir de 1982, procedió a devaluar aceleradamente la tasa de cambio, la fuerte revaluación del dólar de los EE.UU. frente a otras monedas así como las devaluaciones masivas realizadas por varios socios comerciales de Colombia en América Latina, amortiguaron considerablemente el beneficio. El peso siguió revaluándose frente a la mayoría de las monedas distintas al dólar (Ibid). Entre 1984 y 1986, se reanudó la devaluación real del peso en casi todos los mercados pero, desafortunadamente, el correspondiente beneficio resultó contrariado por el efecto desalentador provocado, desde 1983, por el contrabando de aves, huevos, carne de cerdo, torta de soya, harina de pescado, leguminosas y aceites desde Venezuela².

2. Los nuevos objetivos de política (1987-1990)

Partiendo del diagnóstico anterior, la Administración Barco formuló un ambicioso y explícito programa de estímulo al sector agropecuario. El propósito es más audaz que la mera reversión del proceso. En efecto, y tal como lo define el Plan, se trata nada menos que de buscar la autosuficiencia alimentaria del país, no tanto con un fin de seguridad alimentaria como para mejorar el ingreso de los productores del campo. Para lograr estas metas, el Plan se

² Inicialmente desestimado por la mayoría de los observadores, el volumen de contrabando reciente hoy se reconoce como considerable. Entre 1985 y 1986, las importaciones de alimentos básicos autorizadas por el Consejo Directivo de Comercio Exterior bajaron de 1.5 mill. a 947,000 TM (INCOMEX, 1987), a la par que la producción nacional aumentaba escasamente en un 2.20% (Minagricultura, 1987), para una disminución neta probable del 1.70% en la oferta disponible para consumo humano y del 3.40% en la misma oferta per cápita. Sin embargo, la inflación en los precios de los alimentos, lejos de aumentar, se desaceleró en 1986 como consecuencia del contrabando (Coyuntura Económica, 1986). Este bien pudo llenar el correspondiente déficit, siendo entonces equivalente a unas 500,000 TM de acuerdo con la llamada 12.

propone aplicar mecanismos de precios, a la vez que una protección sistemática, arancelaria y para-arancelaria, al sector. Ambos tipos de acciones se analizan más adelante. No está prevista, en cambio, una inversión masiva en investigación, desarrollo y transferencia de tecnología. Si bien cinco de los nueve alimentos de la dieta básica forman parte de las prioridades permanentes de investigación del ICA³, no es sustancial el aumento real de recursos estatales para dicho Instituto. Antes bien, el Plan aboga por una diversificación de sus fuentes de financiación, en el sentido de una mayor participación de los aportes privados, por concepto de ventas de servicios y cuotas de fomento. En la labor de transferencia, la demostración (a través de los llamados CRECED⁴) tiende a sustituir la extensión y capacitación tecnológica directas.

En las zonas del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), también están planteadas acciones focales que refuerzan los beneficios de la política sectorial. Al tiempo, se hace un énfasis especial en la agricultura campesina pero más en cuanto a la prioridad de sus productos —v.g. el maíz— que en términos de acciones focales. Estas últimas quedan en gran parte limitadas al ámbito del PNR y, por razones eminentemente prácticas, no están enfocadas exclusivamente hacia los pobladores más pobres de las correspondientes zonas. Así acontece, también, con el esfuerzo por estimular el cultivo del maíz, o expandir aquel de la palma africana, dentro del PNR. Por ello, es probable que las acciones propuestas beneficien globalmente tanto a los productores modernos como a la misma agricultura campesina⁵.

³ Carne, leche, arroz, frijol y soya. Los demás alimentos son el maíz, el aceite, la panela y los huevos (PES, Programación Sectorial Agropecuaria).

⁴ Centros Regionales de Extensión, Capacitación y Difusión de Tecnología.

⁵ Según el diagnóstico del sector agropecuario realizado por el DNP en 1973, 50% de la producción nacional de maíz era entonces de origen moderno y, 50%, de origen campesino. Hoy en día esos porcentajes son probablemente del orden de 80% y 20%.

De otra parte, tampoco sería factible limitar exclusivamente al maíz los beneficios de la política. En efecto, el consumo animal del maíz es sustituible por el del sorgo y el de otros granos —además del azúcar y de los tubérculos, dentro de determinados límites técnicos. También hay sustituibilidad en la producción entre el maíz y el trigo nacional, la papa, etc. Por todo ello, hace falta extender simultáneamente dichos beneficios al conjunto de los cereales, como mínimo, y, muy probablemente, a los tubérculos y azúcares. En definitiva, y para efectos prácticos, se requiere sin duda un estímulo de tipo sectorial. Así lo ha entendido claramente el gobierno.

¿Qué se pretende? Si bien la autosuficiencia alimentaria constituye el objetivo final, la reversión del estancamiento representa una necesaria etapa intermedia dentro del proceso de recuperación. Se trata entonces, en primer lugar, de volver a un desempeño más afín al patrón de crecimiento histórico de la oferta y demanda nacionales de alimentos. Este se halla ilustrado en el Cuadro 1. Tal como se puede ver, entre 1979 y 1986, la producción agropecuaria del país se elevó a una tasa promedio anual de 3.4%. Ello se dio sin embargo, durante un período en el cual no solamente la población crecía al 2.3% anual en promedio sino que, adicionalmente, era mucho más alta su propensión marginal y promedio a consumir alimentos (33 y 53%, respectivamente, en 1972, con base en la Encuesta Nacional de Hogares del DANE de dicho año). Ambas cifras han evolucionado naturalmente hacia abajo. El crecimiento poblacional se sitúa actualmente en torno al 1.7% y las propensiones a consumir alimentos están hoy en día alrededor de 18% y 33%⁶.

Finalmente la composición sectorial de la producción agropecuaria se ha modificado fundamentalmente, por lo cual, aun cuando el crecimiento de cada rubro o producto permaneciera constante, el crecimiento promedio del sector sería muy dis-

⁶ Estimación de los autores. Véase el Cuadro 1.

tinto. Así se explica principalmente la diferencia sustancial en el crecimiento global del sector entre 1979-86 y 1987. El Cuadro 1 refleja el impacto de estos cambios sobre el crecimiento "tendencial" que se produciría para cada rubro y para el sector agropecuario en su conjunto si la oferta nacional respondiera estrictamente a la evolución probable en los patrones establecidos de demanda de alimentos⁷.

3. La restricción a las importaciones de alimentos básicos

Para romper el estancamiento del sector agropecuario, bastan medidas de alcance tan claro como limitado, tradicionalmente a cargo del IDEMA y de INCOMEX. Consisten básicamente en establecer una suficiente protección arancelaria y para-arancelaria de la producción nacional. En lo arancelario, es propósito del gobierno aplicar efectivamente el recargo estipulado en la Ley 75/1986. En lo para-arancelario, se trata de reducir las importaciones de alimentos. El Cuadro 2 ilustra el correspondiente cambio de política.

El gran total puede prestarse a confusión ya que, en lugar de una reducción en las importaciones de alimentos, de 1986 a 1987 se evidencia un aumento del orden del 27%. Sin embargo, debe tenerse en cuenta el que, por una parte, allí se incluyen las importaciones para consumo animal y, por otra, las importaciones realizadas en 1986 tan sólo representaban el 52.4% del valor autorizado para 1985 (INCOMEX, 1987). Además, el aumento de 1986-87 no habría sido sino del 6.9% de no ser por una serie de acontecimientos im-

previstos que obligaron al IDEMA, en septiembre y octubre del presente año, a solicitar y obtener del Consejo Directivo del Comercio Exterior la autorización de importar 114.100 TM adicionales.

Entre dichas circunstancias, figuran la menor producción nacional de soya, particularmente como consecuencia de la baja cosecha del Valle del Cauca (40.000 TM en lugar de las 80.000 esperadas), y el menor contrabando de soya, harina de pescado, pollos, huevos, aceites y otros productos provenientes de Venezuela, como consecuencia del cierre fronterizo ordenado por el presidente Lusinchi, a raíz del diferendo con Colombia (el llamado 'efecto Lusinchi')⁸. El cierre provocó un déficit acentuado de concentrados oleaginosos, al afectarse su abastecimiento directo al tiempo que, por las restricciones de suministro del producto final (pollo, huevo o aceite), aumentaban a la vez la producción nacional de este último y las correspondientes necesidades de materias primas⁹. Todo ello ha conducido a mayores requerimientos de soya, sorgo, trigo e, inclusive, azúcar y tubérculos. Dicho en otros términos, las adiciones mencionadas probablemente no representan un aumento en el abastecimiento del país con cargo a las importaciones sino, antes bien, la compensación de

⁷ El crecimiento 'tendencial' puede estimarse con base en el crecimiento demográfico, aquel del PIB (59%) y la nueva elasticidad ingreso o propensión marginal a consumir alimentos. Equivale a 2.8%, aproximadamente, durante el período 1987-92. El índice de crecimiento de cada rubro se divide por el índice de crecimiento global y se multiplica por aquel del crecimiento tendencial. En esta forma, se mantiene el crecimiento relativo de los distintos rubros.

⁸ Véase la discusión sobre este punto en el análisis de Coyuntura sobre el sector agropecuario de la presente edición. De acuerdo con la llamada 2 de este estudio, el cese del contrabando puede haber privado el mercado nacional de medio millón de TM.

⁹ Resulta evidentemente difícil distinguir, dentro del alza considerable en los requerimientos de torta de soya, entre los distintos factores causantes. Sin embargo, el aumento de 1986 a 1987 en los pollitos de engorde (32%) refleja claramente la participación que tenía anteriormente el contrabando de este producto final en dicho mercado. El contrabando del insumo (la soya) puede haber sido entonces del orden de los dos tercios. También puede mediar en algún grado, sin embargo, un factor estacional (del primer al segundo semestre) en la mayor demanda de pollo (8-13%), de huevos (3%) y de cerdo (10%) (INCOMEX, Op. cit.).

CUADRO 1
CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO EN LA DEMANDA FISICA DE ALIMENTOS
(Porcentajes)

Rubro	Patrón Histórico 1970 - 86	Tendencia Inercial*					
		1987	1988	1989	1990	1991	1992
Arroz	4.75	4.76	4.79	4.73	4.68	4.51	4.27
Otros cereales	- 0.16	- 0.15	- 0.12	- 0.18	- 0.23	- 0.39	- 0.62
Maíz	0.25	0.26	0.29	0.23	0.19	0.02	0.21
Trigo nacional	1.80	1.81	1.84	1.78	1.74	1.56	1.34
Cebada	- 5.20	- 5.19	- 5.16	- 5.22	- 5.26	- 5.42	- 5.63
Tubérculos y plátanos	0.43	0.44	0.47	0.41	0.37	0.20	0.03
Yuca	- 2.30	- 2.29	- 2.26	- 2.32	- 2.36	- 2.53	- 2.75
Ñame	2.96	1.97	3.00	2.94	2.90	2.72	2.49
Plátano	- 0.16	- 0.15	- 0.12	- 0.18	- 0.22	- 0.39	- 0.62
Papa	6.61	6.62	6.65	6.59	6.54	6.36	6.12
Leguminosas / Frijol	6.43	6.44	6.47	6.41	6.36	6.18	5.94
Hortalizas	1.49	1.50	1.53	1.47	1.43	1.25	1.03
Frutas	5.00	5.01	5.04	4.98	4.93	4.76	4.52
Carnes y Huevos	4.13	4.14	4.17	4.11	4.06	3.89	3.65
Carne de res	2.53	2.54	2.57	2.51	2.47	2.29	2.06
Huevos	7.10	7.11	7.14	7.08	7.03	6.85	6.61
Oleaginosas	- 1.54	- 1.53	- 1.50	- 1.56	- 1.60	- 1.77	- 1.99
Soya	- 1.62	- 1.61	- 1.58	- 1.64	- 1.68	- 1.85	- 2.07
Ajonjolí	-10.00	- 9.99	- 9.96	- 10.02	-10.06	-10.21	-10.41
Maní	17.04	18.06	17.09	17.02	16.97	16.77	16.51
Lácteos	4.29	4.30	4.33	4.27	4.22	4.05	3.81
Azúcares	4.61	4.62	4.65	4.59	4.54	4.37	4.13
Demás procesados	5.01	5.02	5.05	4.99	4.94	4.77	4.53
TOTAL	3.40	2.81	2.75	2.71	2.67	2.64	2.61
Δ % PIB	4.2	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Δ % Población	2.30	1.74	1.71	1.68	1.64	1.61	1.58
Δ % PIB/Cap	1.86	3.20	3.24	3.27	3.30	3.34	3.37
Propensión Marginal**	0.363***	0.184	0.177	0.171	0.166	0.161	0.156
Propensión Promedio**	0.530***	0.327	0.322	0.316	0.310	0.305	0.299
Elasticidad Ingreso**	0.685***	0.562	0.550	0.542	0.534	0.528	0.522

* La tendencia inercial mantiene el crecimiento relativo entre productos, con sujeción a las nuevas cifras de población, ingreso y elasticidad/propensión.

** Ref.: Consumo real de alimentos, *** 1972; cálculos basados en DANE (ibid).

FUENTES:

a/ (Estadísticas alimentarias 1970 - 86) Minagricultura (1987).

b/ (Crecimiento demográfico y del ingreso 1970 - 92) DNP-UDS.

c/ (Elasticidad y propensiones 1987-92) Extrapolación de los cambios ocurridos entre 1972 y 1984-85 (DANE).

CUADRO 2
PROGRAMA DE IMPORTACION DE ALIMENTOS PARA CONSUMO HUMANO
Y CONSUMO ANIMAL 1986 Y 1987
(Miles de TM)

Alimentos	Ejecución 1986			Programación 1987			Adición 1987*			Total 1987			Variación % Import. Total
	Dir.	Terc.	Total	Dir.	Terc.	Total	Dir.	Terc.	Total	Dir.	Terc.	Total	
Todos (Ambos tipos)	N.D.	N.D.	947.3	N.D.	N.D.	1013.1	N.D.	N.D.	194.1	N.D.	N.D.	1127.1	27.4
Todos (Consumo humano)	N.D.	N.D.	916.6	N.D.	N.D.	843.1	N.D.	N.D.	34.0	N.D.	N.D.	877.1	- 4.3
Cereales	N.D.	N.D.	837.8	N.D.	N.D.	775.2	N.D.	N.D.	32.0	N.D.	N.D.	807.2	- 3.7
Trigo	N.D.	N.D.	690.5	240.0	410.0	650.0	0.0	0.0	80.0	240.0	410.0	650.0	- 5.9
Cebada	0.0	87.8	87.8	0.0	90.0	90.0	0.0	10.0	10.0	0.0	100.0	100.0	13.9
Avena	N.D.	N.D.	11.0	N.D.	N.D.	11.9	0.0	0.0	0.0	N.D.	N.D.	11.9	8.2
Malta	N.D.	N.D.	48.5	N.D.	N.D.	23.3	N.D.	N.D.	22.0	N.D.	N.D.	45.3	- 6.6
Aceites**	N.D.	N.D.	77.0	20.0	34.8	54.8	0.0	0.0	0.0	20.0	34.8	54.8	-28.8
Leguminosas	0.0	0.1	0.1	13.0	0.0	13.0	0.0	0.0	0.0	13.0	0.0	13.0	9185.7
Arveja	0.0	0.1	0.1	8.0	0.0	8.0	0.0	0.0	0.0	8.0	0.0	8.0	79.00.0
Lenteja	0.0	0.0	0.0	4.0	0.0	4.0	0.0	0.0	0.0	4.0	0.0	4.0	9900.0
Garbanzos	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	1.0	Inf.
Oleaginosas	0.0	2.7	2.7	0.0	140.0	140.0	145.1	-70.0	75.1	145.1	70.0	215.1	7809.2
Frijol Soya	0.0	2.7	2.7	0.0	140.0	140.0	135.1	-70.0	65.1	135.1	70.0	205.1	7441.5
Torta Soya	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.0	0.0	10.0	10.0	0.0	10.0	Inf.
Carnes/Lact.	N.D.	N.D.	29.7	0.1	30.0	30.1	7.0	0.0	7.0	7.1	30.0	37.1	25.1
Sardinas	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	Inf.
Har. de Pesc.	N.D.	N.D.	28.0	0.0	30.0	30.0	5.0	0.0	5.0	5.0	30.0	35.0	25.0
Leche	1.5	0.0	1.5	0.0	0.0	0.0	2.0	0.0	2.0	2.0	0.0	2.0	33.3
Mantequ. Des.	0.2	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-100.0

* Actualización del Consejo Directivo de Comercio Exterior de sept.-oct.87. Incluye 80.000 TM de trigo forrajero.

** Aceite crudo.

Fuentes: IDEMA e INCOMEX y Ministerio de Desarrollo (1987).

una serie de recortes en el comercio no registrado¹⁰. Es asimismo ilusorio, en buena parte, el incremento resultante indicado por el cuadro (19%).

El panorama se modifica más aún si, en lugar de tenerse en cuenta el conjunto de los alimentos importados independientemente de su consumidor final (animal o humano), se limita el análisis a considerar aquellos directa o indirectamente destinados al consumo humano¹¹. Resalta el he-

cho de que, lejos de aumentar, disminuye el total de las importaciones para el consumo humano, directo e indirecto entre 1986 y 1987 (-4.3%). Más aun, de no ser por la adición efectuada a finales del presente año, la disminución habría sido el doble (-8.0%). El efecto anotado es particularmente notable en cuanto respecta a los ce-

sumo indirecto, el que requiere previamente el procesamiento de las respectivas materias primas por la industria. Este es particularmente el caso de la cerveza, la cual utiliza malta y cebada y sin duda proporciona un importante aporte energético a la población colombiana. Ignorarla conduciría entonces a subestimar seriamente las fuentes de alimentos de la población —reproche éste que, a menudo y con razón, se hace a las encuestas de consumo de hogares.

¹⁰ Con excepción de 2.000 TM de leche en polvo para el Programa de Hogares de Bienestar Infantil del ICBF.

¹¹ Por consumo directo se entiende aquí el de los productos finales agropecuarios; por con-

reales, con variaciones de -3.7% y -7.5% , respectivamente, y de los aceites (aceite crudo) con una disminución del 21.8% .

Durante 1988-92, se seguirá aplicando la política de restricción de importaciones. Así es como se prevé una reducción de 10.000 TM en las importaciones de cebada en 1988, y de 10.000 TM adicionales en 1989, para un nivel de importación neta de 5.000 TM a partir de dicho año y hasta 1992. Igualmente, se espera poder reducir a 70.000 TM y 35.000 TM, respectivamente, las importaciones de frijól soya en 1988 y 1989. No aumentaría el nivel neto de importación a partir de este último año. En cuanto al aceite crudo, se plantea reducir la cantidad por importar en 1988 a la mitad del nivel actual para dejar de importarlo del todo a partir de 1989.

4. La fijación de precios por el IDEMA

Tal como se anotó anteriormente, los objetivos del gobierno van bastante más allá de la simple reversión del proceso de estancamiento en el sector agropecuario. Apuntan a una autosuficiencia alimentaria a relativamente breve término. Para ello, los instrumentos anteriormente indicados no son suficientes. Las importaciones, en efecto, tan sólo ascienden al $6-7\%$ del consumo humano anual de alimentos¹². Por ello, cualquier medida de protección parancelaria solamente puede surtir efectos limitados a no ser que revista una magnitud muy superior a las reducciones anteriormente indicadas.

Por cierto, el marco de política establecido también prevé una serie de medidas focales dirigidas hacia las zonas del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). En éstas, en efecto, los precios de sustentación han de cubrir, al menos, los costos de pro-

ducción. A ello se agrega un subsidio al crédito de fomento y a algunos insumos. Finalmente, el IDEMA ha venido constituyendo un Fondo de Cosechas para la compra directa de cosechas a los productores en las zonas de rehabilitación. Se trata entonces de un conjunto de medidas congruentes y susceptibles de hacer más efectiva aún la aplicación de la política general del sector agropecuario en beneficio de los usuarios del PNR. Con todo, estas medidas focales, si bien son indudablemente importantes en sí, tienen en cambio un fin esencialmente social. Sin duda, algunas zonas de rehabilitación se caracterizan por un alto potencial productivo¹³. En la mayoría, sin embargo, de lo que se trata ante todo es de estimular la producción y el ingreso de los agricultores con miras a su rehabilitación económica y social.

Por ello, el mayor repunte en la oferta de alimentos habrá de depender de otras medidas. ¿Cuáles pueden ser estas últimas? A falta de una inversión tecnológica masiva, susceptible de aumentar la productividad, abaratar los costos de producción y desplazar permanentemente la curva de oferta en un sentido positivo, pero que naturalmente toma bastante tiempo¹⁴, queda esencialmente, como único recurso de corto y mediano plazo, la política de precios. De hecho, una serie de indicios concordantes apunta hacia la misma conclusión: es mediante una política sistemática de fijación de precios como el IDEMA espera lograr esta finalidad. Para ello, evidentemente, le resulta imperativo ampliar su participación tanto en las importaciones de alimentos (para consumo animal y humano), como en las transacciones de la Bolsa Nacional Agropecuaria (BNA). Esto es, precisamente, lo que parece haber ocurrido.

No es fácil cuantificar la evolución de la participación porcentual del IDEMA en

¹² Alrededor de 1 mill. de TM, frente a un consumo aparente de 16 mill. (según las Hojas de Balance de Alimentos del ICBF) o a un consumo hogareño de 14 mill. (según las Encuestas de Hogares) (Uribe, 1987).

¹³ V.g.: La Mojana, en el Magdalena Medio; Majagual, entre la Sierra de la Macarena y la Cordillera Oriental; o San José del Guaviare.

¹⁴ Cf. nuevamente la experiencia del arroz, según Scobie y Posada (1976) y Muchnik (1986).

las importaciones de alimentos básicos entre 1986 y 1987 ya que el trigo, el aceite y la harina de pescado importados en 1986, así como la avena y la malta importadas en 1986 y 1987 aparecen en cada caso como un solo rubro. Sin embargo, si (como es probable) dos tercios de las importaciones de trigo, harina de pescado y aceite de 1986 fueron efectuados por terceros y si dejan de tenerse en cuenta las cantidades, por lo demás poco significativas, correspondientes a avena y a malta, fuerza es concluir entonces que el IDEMA aumentó en más de 10 puntos (del 29.1 al 39.7%) su participación en la importación de alimentos básicos distintos a avena y malta¹⁵

Más aun, la participación real del IDEMA parece exceder con creces la programada. Así lo nota repetidamente el Consejo Directivo de Comercio Exterior al considerar las solicitudes de adición presentadas por dicho Instituto en septiembre y octubre de 1987 (INCOMEX, 1987). De acuerdo con la información presentada por el IDEMA, en efecto, de un total de cerca de 470.000 TM efectivamente importadas en el primer semestre de 1987, las tres cuartas partes correspondieron a importaciones directas del IDEMA¹⁶. En estas condiciones, reviste escaso sentido la distribución tentativa de la programación que se autoriza por parte del Consejo Directivo de Comercio Exterior entre importaciones directas e importaciones por terceros. A la hora de la verdad, el IDEMA, en cuyo nombre se expiden los registros de importación, es quien decide, discrecionalmente, la modalidad aplicable en cada caso.

¹⁵ Desde 258.000 TM (de un total de 888.800 TM) hasta 425.200 TM (de un total de 1.07 millon. de TM). Estas cifras excluyen las importaciones de malta y avena, las cuales ascendieron respectivamente a 58.500 y 56.200 TM en 1986 y 1987.

¹⁶ En miles de TM, las importaciones directas (344.8) se dividen entre trigo (174.1), aceite crudo (4.9), fríjol soya (69.7) harina de pescado (6.2), malta y cebada (77.9), avena (5.0) y arvejas, lentejas y garbanzos (6.9). Las importaciones efectuadas por terceros se limitan al trigo (116.1) y al aceite crudo (8.1) para un total de 124.1.

Finalmente, el IDEMA ha venido actuando sobre las expectativas del mercado al reducir ostensiblemente sus existencias entre 1986 y 1987. De agosto a agosto por ejemplo, estas últimas bajaron en más de la mitad¹⁷. Tan sólo los inventarios de fríjol soya tuvieron un aumento de mucha consideración (95%), al pasar de 17.860 a 34.821 TM. Con la excepción parcial de las oleaginosas, se trata de una clara señal comercial: el IDEMA *no* pretende intervenir para moderar los precios de los alimentos básicos de acuerdo con la coyuntura y así lo manifiesta abiertamente desde un comienzo al quitarse a sí mismo la capacidad de hacerlo. Sin duda alguna, todo ello corresponde a una intención de fondo: actuar sobre los precios del mercado nacional, con miras a apoyar la política general en el sector agropecuario mediante un amplio margen de protección incremental y, de paso, contribuir igualmente a una mayor generación de ingresos institucionales.

Tratándose de los precios del trigo, por ejemplo, las importaciones efectivamente realizadas por el IDEMA durante el primer semestre de 1987, de acuerdo con la información suministrada por dicho Instituto al Consejo Directivo de Comercio Exterior (*Ibid.*), tuvieron un precio efectivo de US\$ 97/TM (FOB), o sea aproximadamente US\$102.6/TM (CIF). En cambio, el IDEMA efectuó transacciones en la Bolsa Nacional Agropecuaria, durante el semestre, por valor total de \$9.333 millones y con precio promedio de \$48.808, o sea US\$ 216/TM. Se configura entonces un margen de ganancia de US\$113.4 por tonelada métrica de trigo importado. Aun si se tienen en cuenta los costos del IDEMA en cuanto a bodegaje, transporte interno, pérdidas ff-

¹⁷ Según el mismo IDEMA (1987), el volumen total de existencias disminuyó de 231.553 a 107.730.5 TM (-54.5%) y, el de cereales, de 213.317 a 72.789 TM (-65.9%). Las mayores reducciones afectaron el maíz (-94.6%) y el sorgo (-94.2%). Las existencias de arroz bajaron en un 53.8% y las de trigo se elevaron, en cambio, en un 37.1%.

sicas y varios, el margen neto unitario no asciende a menos de US\$100/TM. Dado un programa de importación directa de 240.000 TM (1987), se generan entonces así US\$24 millones adicionales para el IDEMA al tiempo que se traslada el mismo sobreprecio al trigo nacional y, parcialmente —dependiendo de las respectivas elasticidades cruzadas— a los demás cereales y otros productos sustitutos.

Algo semejante ocurre con la mayoría de los demás alimentos importados. Así es como, en el caso del fríjol soya, el Instituto solicitó que 70.000 TM dentro del cupo originalmente autorizado para terceros, pasaran a ser importadas en forma directa. Adujo para ello que, debido a los bajos precios del mercado interno, las condiciones no eran suficientemente estimulantes para el sector importador privado. Asimismo, procedió a solicitar un incremento de 65.130 TM en el cupo de importación de fríjol soya, aparte de 10.000 TM en forma de torta de soya. Las cifras del mercado, sin embargo, muestran un panorama muy distinto. Al finalizar 1987, la torta de soya se ha venido cotizando en la Bolsa Nacional Agropecuaria (BNA) en torno a \$90.000-95.000/TM. No es sustancialmente inferior la cotización del fríjol soya si bien, de acuerdo con los coeficientes técnicos de conversión establecidos, cabría esperar un precio significativamente menor¹⁸. Si se admite, con todo, un descuento del 10%, ello conduce entonces a un precio unitario del orden de US\$320/TM, el cual se compara ventajosamente con el precio efectivo de las importaciones realizadas por el IDEMA durante el primer semestre, es decir US\$192/TM (FOB) o aproximadamente US\$203/TM (CIF). Se genera entonces, nuevamente, un margen unitario sustancial: US\$117/TM. Aun si los distintos costos aludidos anteriormente vuelven a reducir este margen a US\$100/TM, el programa de importaciones directas del IDEMA durante

1987, o sea 145.100 TM¹⁹, dará lugar a mayores ingresos por US\$14.5 millones.

Este último caso es interesante ya que el sobreprecio observado se aplicó a un alimento rico en proteínas vegetales. Se trata precisamente del renglón de oleaginosas y leguminosas que la política gubernamental no pretende encarecer excesivamente, a manera de compensación por los altos precios de los cereales y con el fin de evitar mayores consecuencias para el consumo animal (oleaginosas) y el humano (leguminosas e, indirectamente, carnes, leche y huevos). El caso de la soya, a más de evidenciar los límites de esta estrategia compensatoria, muestra entonces la fundamental importancia del criterio de generación de ingresos. De hecho, dicho criterio aparece como uno de los objetivos explícitos de la solicitud presentada al Consejo Directivo de Comercio Exterior en octubre de 1987 (Op. cit.). Se entiende asimismo la renuencia del IDEMA para que participen los importadores privados (terceros) en el programa básico de importaciones. Se trata en efecto nada menos que de un margen oligopólico inducido por las políticas del Estado y cuyo disfrute de parte del sector privado, por discreción del mismo gobierno, aparece como una bonanza difícilmente justificable. En la medida en la cual el costo social de esta externalidad ha de recaer sobre el conjunto de los consumidores, no hay razón alguna para entregársela en cualquier proporción a los gremios privados importadores. Una clara razón asiste al IDEMA en su intento por cambiar la composición de las importaciones en beneficio del Estado.

El análisis de la política vigente explica entonces suficientemente el agrio debate que se ha venido dando entre el IDEMA y los gremios importadores. Por otra parte, las múltiples e importantes acciones de apoyo del IDEMA al PNR también son susceptibles de absorber provechosamente los mayores ingresos institucionales asociados con la nueva política. Queda en cambio sin

¹⁸ Se estima en efecto que una tonelada de fríjol soya equivale a 750 kilogramos de torta de soya.

¹⁹ Incluida la torta de soya.

CUADRO 3
SOPRECIO POR MAGEN OLIGOPOLICO Y CIERRE DEL CONTRABANDO
(1987)

	% De variación en el precio				% De sobreprecio	
	Precio Efectivo		Precio Teórico			
	Nominal	Real	C.P.	M.P.	C.P.	M.P.
Arroz	24.3	- 0.4	0.3	- 0.3	- 0.6	- 0.0
Otros cereales	37.3	10.0	- 0.1	0.1	10.0	9.9
Cereales	31.0	5.0	0.1	- 0.1	4.9	5.1
Tubérculos y plátanos	33.7	7.1	- 4.8	- 6.2	12.6	14.2
Leguminosas	15.0	- 7.9	2.2	- 0.7	- 9.8	- 7.2
Hortalizas	12.8	- 9.6	0.2	0.2	- 9.8	- 9.7
Frutas	23.4	- 1.1	1.5	1.0	- 2.6	- 2.1
Carnes y huevos	41.1	13.0	- 0.2	0.2	13.2	12.8
Aceites y grasas	18.6	- 5.0	0.7	0.4	- 5.6	- 5.4
Lácteos	20.9	- 3.1	-11.5	5.4	9.5	- 8.1
Azúcares y dulces	23.4	- 1.1	0.3	0.3	- 1.5	- 1.4
Demás procesados	21.8	- 2.4	0.2	0.0	- 2.6	- 2.4
Total de alimentos	28.7	3.1	- 1.3	- 1.7	4.5	5.0

C.P. = Muy corto plazo (efecto directo); M.P. = mediano plazo (efecto directo e indirecto). Cf. el Cuadro 1 del Anexo.

FUENTE:

- a/ Crecimiento de la oferta per cápita de alimentos: Estadísticas Sector Agropecuario, Ministerio de Agricultura (1987), y FEDEARROZ.
 b/ Variación real en los precios (DANE).
 c/ Variación teórica en el precio: Variación de la oferta y Cuadro 1 del Anexo.

contestar otro interrogante fundamental: a cuánto asciende y cómo se reparte el costo social del sobreprecio de los alimentos para el consumidor nacional — y cuáles son, en cambio, los beneficios esperados, paralelamente, para la oferta agropecuaria nacional.

III. EFECTOS DE LA POLITICA

1. El efecto sobre los precios (1987-92)

El Cuadro 3 pretende cuantificar el sobreprecio anotado al comparar el aumento de precios efectivamente ocurrido durante el primer año de gobierno (septiembre

1986 a 1987) en el rubro de los alimentos básicos (3.1%) con el que podría teóricamente inferirse del cambio neto en la oferta (1.3%) por producción, importaciones, existencias y otros efectos, dadas las respectivas elasticidades en el muy corto plazo (efecto directo) y a mayor término (efecto directo o indirecto, basado en las distintas sustituciones de consumo llamadas a producirse²⁰). En ambos casos el Cua-

²⁰ Ambos conjuntos de elasticidad se calculan con base en la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición del DANE (1981). El precio de cada alimento demandado se expresa en función de la oferta del mismo (disponible para el consumo interno) y de los demás pre-

dro 3 muestra un sobreprecio del orden del 50%. Influyen particularmente sobre este resultado los cereales distintos al arroz (100%) y los tubérculos y plátanos (dada su sustituibilidad con los cereales en la alimentación animal): 130% ó 140%, según que se tengan o no en cuenta los efectos de sustitución del consumo. Evidentemente, el sector de carnes y huevos también se beneficia de la correspondiente protección (130%), mientras que el de los lácteos sólo se beneficia en el muy corto plazo (100%) tornándose en cambio negativo el margen correspondiente una vez que se dan todas las sustituciones esperadas (-80%). Para los demás rubros, finalmente, el margen de protección incremental es negativo o cero. Esta última situación (cero sobreprecio) caracteriza en particular el arroz a mediano plazo, confirmándose así el diagnóstico vigente de que la evolución del arroz depende ante todo de otros factores, especialmente de orden tecnológico (disponibilidad de variedades mejoradas alternativas, adecuadas para cada región del país)²¹.

Eventualmente, sería dable explicar en forma independiente de la política gubernamental, o sea con base exclusiva en la coyuntura, el sobreprecio así encontrado. Ya se han anotado, a este respecto, los considerables efectos que la merma en el contrabando, particularmente procedente de Venezuela, sin duda ha tenido sobre la producción nacional y sobre los correspon-

dientes requerimientos de materias primas alimenticias. Otros factores coyunturales, como la baja cosecha de soya, han tendido a acrecentar la presión sobre la oferta y sobre los precios en el mercado agroalimentario nacional. Por otra parte, también parece haberse estancado virtualmente la producción de arroz, con crecimiento cero de 1986 a 1987²² y probable crecimiento negativo en 1988.

Si bien estos hechos ocurrieron cuando ya estaba definido un marco de política agropecuaria, no por ello dejaron de facilitar el logro de los objetivos de la misma. Cabe entonces preguntarse si el IDEMA conservó en todo momento el manejo de la situación, contentándose con compensar en lo pertinente los efectos imprevistos —como lo hizo mediante las adiciones que obtuvo del INCOMEX a la programación de las importaciones básicas en 1987²³— o si la misma coyuntura se encargó de imprimirle una dinámica propia al cambio. En el primer evento, los acontecimientos recientes ilustran la capacidad, flexibilidad y firmeza del manejo gubernamental, debiendo entonces imputarse a la política agropecuaria tanto la totalidad del sobreprecio anotado como el mismo aumento efectivamente ocurrido en los precios de los alimentos en 1987. En el evento contrario, estos efectos, aun cuando coinciden con los propósitos de la política sectorial, son sin embargo, al menos en parte, fortuitos.

cios dentro de un modelo logarítmico (log-log). El parámetro estimado que va asociado con la variable de oferta constituye la elasticidad directa. La indirecta se deduce de la solución del correspondiente sistema de ecuaciones simultáneas acudiendo al álgebra matricial. Ambas series de resultados aparecen en el Cuadro 1 del Anexo como elasticidades 'cantidad' del precio. Para mayor información sobre el uso de bases de datos estáticas para fines de análisis dinámico, véase Timmer y Alderman (1979).

²¹ Tal como se anota en el análisis de coyuntura para el sector agropecuario, el mayor precio relativo del sorgo y de la soya también ha creado recientemente un desincentivo para la oferta de arroz en algunas zonas, como el Tolima.

El punto reviste considerable importancia ya que, de la definición correspondiente, depende no sólo la calificación del sobreprecio observado en 1987 —como margen oligopólico y fruto de la política gubernamental, o como simple efecto coyun-

²² Según FEDEARROZ. Parece excesivamente optimista el pronóstico del Ministerio de Agricultura OPSA (+ 15.10%).

²³ Las nuevas adiciones sólo constituyen una compensación parcial ya que ascienden a 194.000 TM, frente a una merma probable de 500.000 TM únicamente por concepto del cese del contrabando, de acuerdo con la llamada 2.

tural— sino su extrapolación eventual al período 1988-92. Esta última, en efecto, se halla subordinada a un doble requisito: el que la presión registrada en 1987 sobre los precios de los alimentos haya sido deliberada, por una parte, y, por otra, la existencia de una voluntad política suficiente para seguir aplicándola a lo largo del cuatrienio siguiente. El análisis a continuación considera tres hipótesis alternativas al respecto. En la primera (A), no sólo el sobreprecio actual o configura plenamente un margen oligopólico o bien, aun si no fue planeado, se impuso finalmente con la anuencia del gobierno — y éste, con miras a asegurar el éxito de los objetivos sectoriales, está resuelto a asumir sin titubear el costo político (y social) resultante hasta 1992. En la segunda y tercera, el sobreprecio no sólo responde a otras causas, además de las medidas del INCOMEX y del IDEMA sino que su aplicación se verá moderada, en grado menor (B) o mayor (C), por la restricción política asociada con alzas sucesivas en los precios de los alimentos básicos. Finalmente, las tres hipótesis alternativas se comparan con una hipótesis cero, en la cual el sobreprecio de 1987 *no* se considera extrapolable al período 1988-92 pero subsisten en cambio las demás medidas de política y, en primer lugar, la restricción a las importaciones.

El Cuadro 4 resume las proyecciones correspondientes durante el período 1988-1992²⁴. Muestra que, en el caso de las dos primeras hipótesis (A y B), la implantación persistente de la política gubernamental a lo largo del cuatrienio traería consigo un aumento anual real del 3 al 5% y del 2 al

3% anual, respectivamente, en los precios de los alimentos básicos. Más aun, la evolución de las alzas se estabiliza transitoriamente en 1989 y 1990 —cuando alcanza su punto más bajo²⁵— pero vuelve a ser ascendente en los dos últimos años del cuatrienio. Bajo la hipótesis “Cero”, en cambio, el precio real de los alimentos básicos deja de variar a partir de 1989, o sea que el precio nominal sólo aumenta con la inflación. Evidentemente, esta característica hace de la hipótesis ‘Cero’ una referencia alternativa tanto más útil para calificar los beneficios y costos de las demás hipótesis²⁶.

Las variaciones anuales obtenidas con A y B son definitivamente muy sustanciales y su valor acumulado a 1992 alcanza 27.2% (A) y 18.3% (B) (Cuadro 7). De estos aumentos de consideración, cabe esperar que generen cambios igualmente importantes en los patrones de consumo y de oferta habida cuenta de las respectivas elasticidades (Cuadros 1 y 2 del Anexo). Tampoco cabe duda que puede ser delicado su manejo político dentro del marco tanto de la economía social como del control inflacionario y de la política macroeconómica en general. El mismo manejo se facilita, en cambio, con la hipótesis C ya que el alza de precios alimentarios resultante se mantiene por debajo de 2% durante todo el cuatrienio, para un total acumulado, bastante menos dramático, del 10.0%. Bajo la hipótesis ‘Cero’, el acumulado para 1987-92 es 2.4% y se debe exclusivamente al aumento de 1987 (+ 3.1%).

²⁴ Estas proyecciones parten del crecimiento tendencial ilustrado en el Cuadro 1 así como del Programa de Importaciones de Alimentos Básicos para 1988-92 (Cuadro 2), y hacen uso de las elasticidades de oferta de corto, mediano y largo plazo indicadas en el Cuadro 2 del Anexo. Para la determinación de la variación de precio que, en cada año resulta de la variación en la oferta neta, se aplica un margen de protección incremental respectivamente igual a la totalidad (hipótesis A), 2/3 (B) y 1/3 (C) del sobreprecio estimado en el Cuadro 3.

²⁵ Esta inestabilidad parece estar ligada con el estancamiento en la producción de arroz durante 1987-88 ya que, antes de incorporarse al análisis las últimas cifras al respecto, el precio real promedio aumentaba monótonicamente hasta el penúltimo año del período, cuando volvía a descender. Este hecho subraya la importancia de atender con carácter urgente los requerimientos tecnológicos del arroz.

²⁶ Nótese sin embargo, que esta hipótesis no es estrictamente neutral. Toma en efecto la situación de 1987 como dada. También incorpora los efectos de la restricción a las importaciones de 1988-92 sobre oferta, demanda y precios. Excluye en cambio cualquier fijación de precios después de 1987.

CUADRO 4
EFECTO FINAL DE LA POLITICA AGROPECUARIA: VARIACION ANUAL EN LOS PRECIOS
DE LOS ALIMENTOS BASICOS BAJO VARIAS HIPOTESIS
(Porcentajes)

		1987		1988		1989		1990		1991		1992	
Arroz	Hipótesis A y B	- 0.4	- 0.4	- 0.6	- 0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5
	Hipótesis C y Cero	- 0.4	- 0.4	- 0.5	- 0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
Otros Cereales	Hipótesis A y B	10.0	10.0	10.8	7.5	11.6	7.6	14.7	10.3	15.6	10.9	19.7	13.8
	Hipótesis C y Cero	10.0	10.0	4.2	0.8	3.6	- 0.3	6.0	1.7	6.4	1.9	8.0	2.4
Cereales	Hipótesis A y B	5.0	5.0	5.9	4.2	6.2	4.3	7.3	5.2	7.5	5.4	9.1	6.5
	Hipótesis C y Cero	5.0	5.0	2.5	0.8	2.3	0.4	3.2	1.1	3.3	1.2	4.0	1.5
Tubérculos y Plátanos	Hipótesis A y B	7.1	7.1	13.8	9.1	9.6	6.9	5.4	3.1	7.0	4.0	- 1.7	- 1.7
	Hipótesis C y Cero	7.1	7.1	4.3	- 0.4	4.1	1.1	0.7	- 1.9	1.0	- 2.2	- 1.7	- 2.1
Leguminosas	Hipótesis A y B	- 7.9	- 7.9	- 7.2	- 4.8	- 7.4	- 4.9	- 8.1	- 5.5	- 8.2	- 5.6	- 9.0	- 6.2
	Hipótesis C y Cero	- 7.9	- 7.9	- 2.4	0.0	- 2.3	0.2	- 2.9	- 0.3	- 3.0	- 0.4	- 3.4	- 0.5
Hortalizas	Hipótesis A y B	- 9.6	- 9.6	- 9.5	- 6.2	- 9.2	- 6.1	- 8.5	- 5.5	- 8.5	- 5.4	- 7.6	- 4.8
	Hipótesis C y Cero	- 9.6	- 9.6	- 3.0	0.3	- 3.1	0.0	- 2.4	0.6	- 2.4	0.7	- 2.1	0.7
Frutas	Hipótesis A y B	- 1.1	- 1.1	- 2.0	- 1.3	- 2.0	- 1.3	- 2.0	- 1.3	- 2.0	- 1.3	- 2.1	- 1.3
	Hipótesis C y Cero	- 1.1	- 1.1	- 0.6	0.1	- 0.6	0.1	- 0.6	0.1	- 0.6	0.1	- 0.6	0.1
Carnes y Huevos	Hipótesis A y B	13.0	13.0	11.2	7.0	10.3	6.9	6.7	3.7	6.6	3.5	2.5	0.9
	Hipótesis C y Cero	13.0	13.0	2.8	- 1.4	3.4	- 0.1	0.6	- 2.6	0.3	- 3.0	- 0.9	- 2.8
Aceites y grasas	Hipótesis A y B	- 5.0	- 5.0	- 4.4	- 2.6	- 5.0	- 3.3	- 4.8	- 3.1	- 4.8	- 3.0	- 4.5	- 2.8
	Hipótesis C y Cero	- 5.0	- 5.0	- 0.8	1.0	- 1.5	0.2	- 1.3	0.4	- 1.3	0.4	- 1.2	0.4
Lácteos	Hipótesis A y B	- 3.1	- 3.1	- 8.0	- 5.3	- 8.4	- 5.5	- 8.8	- 5.8	- 8.8	- 5.9	- 9.7	- 6.5
	Hipótesis C y Cero	- 3.1	- 3.1	- 2.6	0.2	- 2.6	0.3	- 2.9	0.1	- 2.9	0.0	- 3.2	0.0
Azúcares y Dulces	Hipótesis A y B	- 1.1	- 1.1	- 1.5	- 1.1	- 1.5	- 1.1	- 1.5	- 1.0	- 1.5	- 1.0	- 1.4	- 1.0
	Hipótesis C y Cero	- 1.1	- 1.1	- 0.6	- 0.1	- 0.6	- 0.1	- 0.6	- 0.1	- 0.6	- 0.1	- 0.5	- 0.1
Demás Procesados	Hipótesis A y B	- 2.4	- 2.4	- 2.5	- 1.7	- 2.4	- 1.7	- 2.4	- 1.6	- 2.4	- 1.6	- 2.3	- 1.6
	Hipótesis C y Cero	- 2.4	- 2.4	- 0.9	- 0.1	- 0.9	- 0.1	- 0.8	0.0	- 0.8	0.0	- 0.8	0.0
Todos los Alimentos	Hipótesis A y B	3.1	3.1	5.0	3.4	4.2	2.9	3.2	1.9	4.1	2.4	5.0	0.0
	Hipótesis C y Cero	3.1	3.1	1.7	0.0	1.7	0.4	0.7	- 0.5	0.8	- 0.6	1.7	0.0

Hipótesis A: La totalidad del sobreprecio registrado en 1987 se considera extrapolable al período 1988-92.
Hipótesis B: Dos tercios del sobreprecio registrado en 1987 se consideran extrapolables al período 1988-92.
Hipótesis C: Un tercio del sobreprecio registrado en 1987 se considera extrapolable al período 1988-92.
Hipótesis Cero: El sobreprecio registrado en 1987 no se considera extrapolable al período 1988-92.

FUENTES: (1987) DANE; (1988-92) Cuadros 1, 2 y 3 y Cuadros 1 y 2 del Anexo.

Finalmente, mientras que la hipótesis "Cero" no conduce a variaciones acumuladas apreciables para ningún producto durante el período, con excepción de los cereales distintos al arroz (+17.3%) y de las leguminosas y hortalizas (-8 a -9%), las hipótesis A a C elevan considerablemente los precios de estos cereales hasta 115.8% (A), 77.0% (B) y 44.5% (C). También provocan un aumento notable en el precio de carnes y huevos (61.7%, 39.9% y 20.1%) y -por su sustituibilidad parcial con los cereales en la alimentación animal- de los tubérculos y plátanos: 48.0%, 31.8% y 16.2%. Los demás precios aumentan al paso de la inflación (arroz) o significativamente menos rápido.

2. Efecto sobre la oferta (1987-92)

Las proyecciones de los incrementos anuales en la oferta agroalimentaria, así como la correspondiente estimación para 1987, están indicadas en el Cuadro 5²⁷. Para el presente año, se estima un aumento en la oferta per cápita de alimentos básicos del

²⁷ En el cálculo de la tasa de crecimiento anual de cada rubro interviene tanto un componente 'tendencial' como el efecto, rezagado y acumulado, de las variaciones de precio ocurridas en años anteriores, habida cuenta de las elasticidades *incrementales* de oferta. (Estas se deducen de las respectivas elasticidades acumuladas, en el Cuadro 2 del Anexo).

CUADRO 5
EFECTO FINAL DE LA POLITICA AGROPECUARIA: VARIACION ANUAL EN LA OFERTA
DE LOS ALIMENTOS BASICOS BAJO VARIAS HIPOTESIS
(Porcentajes)

		1987		1988		1989		1990		1991		1992	
Arroz	Hipótesis A y B	0.0	0.0	- 5.8	- 5.8	4.3	4.3	4.1	4.1	4.7	4.7	4.1	4.1
	Hipótesis C y Cero	0.0	0.0	- 5.8	- 5.8	4.3	4.3	4.1	4.1	4.7	4.7	4.1	4.1
Otros Cereales	Hipótesis A y B	2.1	2.1	11.0	11.0	9.2	5.9	22.4	17.7	28.2	22.4	48.8	37.3
	Hipótesis C y Cero	2.1	2.1	11.0	11.0	2.6	- 0.8	13.0	8.4	16.8	11.4	25.9	14.5
Cereales	Hipótesis A y B	1.1	1.1	6.0	6.0	7.3	6.1	12.7	11.0	13.8	11.9	21.4	17.4
	Hipótesis C y Cero	1.1	1.1	6.0	6.0	4.9	3.7	9.3	7.6	10.0	8.1	13.3	9.3
Tubérculos y Plátanos	Hipótesis A y B	10.5	10.5	2.3	2.3	7.4	5.0	12.5	9.8	10.6	8.7	21.1	15.8
	Hipótesis C y Cero	10.5	10.5	2.3	2.3	2.6	0.2	7.0	4.3	6.7	4.7	10.2	4.6
Leguminosas	Hipótesis A y B	-13.3	-13.3	1.5	1.5	- 2.9	0.2	-17.9	-13.6	-20.1	-15.9	-40.6	-30.0
	Hipótesis C y Cero	-13.3	-13.3	1.5	1.5	3.3	6.4	- 9.3	- 5.0	-11.5	- 7.0	-19.3	- 8.7
Hortalizas	Hipótesis A y B	0.0	0.0	- 1.6	- 1.6	- 4.9	- 2.7	-13.4	-10.6	-13.7	-11.2	-24.9	-18.7
	Hipótesis C y Cero	0.0	0.0	- 1.6	- 1.6	- 0.6	1.6	- 7.8	- 5.0	- 8.6	- 5.9	-12.4	- 6.1
Frutas	Hipótesis A y B	26.6	26.6	4.9	4.9	4.1	4.4	3.4	3.8	3.2	3.6	1.9	2.7
	Hipótesis C y Cero	26.6	26.6	4.9	4.9	4.7	5.0	4.1	4.5	4.0	4.4	3.6	4.4
Carne y Huevos	Hipótesis A y B	0.3	0.3	12.5	12.5	18.4	13.0	41.9	35.0	42.6	36.5	69.8	54.3
	Hipótesis C y Cero	0.3	0.3	12.4	12.5	7.6	2.3	28.2	21.2	30.4	24.4	38.7	22.9
Aceites y Grasas	Hipótesis A y B	- 4.4	- 4.4	-12.9	-12.9	- 3.5	- 2.7	- 6.9	- 5.8	- 7.6	- 6.6	-12.0	- 9.4
	Hipótesis C y Cero	- 4.4	- 4.4	-12.9	-12.9	- 1.9	- 1.1	- 4.8	- 3.7	- 5.6	- 4.5	- 6.8	- 4.1
Lácteos	Hipótesis A y B	56.2	56.2	3.4	3.4	- 1.1	0.7	- 5.1	- 2.7	- 5.6	- 3.2	-15.2	- 9.5
	Hipótesis C y Cero	56.2	56.2	3.4	3.4	2.5	4.3	- 0.2	2.3	- 0.7	1.9	- 3.8	1.8
Azúcares y Dulces	Hipótesis A y B	- 4.3	- 4.3	4.5	4.5	4.1	4.2	3.2	3.4	3.0	3.3	1.3	2.0
	Hipótesis C y Cero	- 4.3	- 4.3	4.5	4.5	4.4	4.6	3.7	3.9	3.5	3.7	2.7	3.3
Demás Procesados	Hipótesis A y B	0.5	0.5	4.3	4.3	3.4	3.9	1.1	1.8	0.9	1.6	- 2.1	- 0.5
	Hipótesis C y Cero	0.5	0.5	4.3	4.3	4.4	5.0	2.5	3.2	2.3	3.0	1.1	2.7
Todos los Alimentos	Hipótesis A y B	3.3	3.3	4.0	4.0	6.2	5.0	10.5	8.8	13.2	10.8	16.4	12.0
	Hipótesis C y Cero	3.3	3.3	4.0	4.0	3.8	2.6	7.1	5.5	8.6	6.7	8.1	4.7

Hipótesis A: La totalidad del sobreprecio registrado en 1987 se considera extrapolable al período 1988-92.
Hipótesis B: Dos tercios del sobreprecio registrado en 1987 se consideran extrapolables al período 1988-92.
Hipótesis C: Un tercio del sobreprecio registrado en 1987 se considera extrapolable al período 1988-92.
Hipótesis Cero: El sobreprecio registrado en 1987 no se considera extrapolable al período 1988-92.

FUENTES: (1987) DANE; (1988-92) Cuadros 1, 2 y 3 y Cuadros 1 y 2 del Anexo.

3.3%. No cabe duda de que esta tasa, ya de por sí, refleja el estímulo de la política gubernamental para el sector agropecuario. Para evidenciarlo, basta compararla con el crecimiento tendencial para el mismo año en el Cuadro 1 (2.8%). La diferencia (0.5%) debe ser imputada, al menos en parte, al éxito inicial de la política.

El impacto diferencial entre A, B y C se observa desde 1988 en cuanto a los precios y, asimismo, al consumo, pero sólo desde 1989 en el caso de la oferta, al estar ya dadas en 1987 las variaciones de precios que incidirán sobre la oferta de 1988 (área sem-

brada, intensidad en el uso de insumos y factores de producción, etc.). Bajo cualquier hipótesis, se registra un aumento, igualmente apreciable, del 4.0% en 1982. Para 1989-92, las hipótesis A y B llevan a prever un incremento sostenido y notable en la tasa de crecimiento, del 6.2 al 13.2% (A) y del 5.0 al 10.0% (B), para un total acumulado a 1992 de 66.1% y 52.2%, respectivamente. Bajo C, en cambio, se produce un leve descenso transitorio en 1989 (al 3.8%), seguido por un repunte vigoroso y aparentemente estable, del orden del 8%, durante 1990-92. Gracias a ello, también se llega, para 1992, a un au-

mento acumulado sustancial (40.2º/o). Finalmente, bajo la hipótesis 'Cero', el crecimiento de la oferta cae al 2.6º/o en 1989, o sea a un nivel que implica un virtual estancamiento en la demanda per cápita, pero reacciona en 1990 (5.5º/o) y mantiene este crecimiento muy aceptable, en promedio, hasta 1992, para un total acumulado del 30.0º/o durante 1987-92.

Dicho en otros términos, el crecimiento del sector agropecuario (o, más bien, agroalimentario) iguala o excede aquel del PIB desde 1989 bajo las hipótesis A y B —lo cual lo convierte en impulsor destacado del desarrollo económico general— pero sólo a partir de 1990 con las hipótesis C y 'Cero'. Indudablemente, una mayor conveniencia política va entonces asociada, desde este punto de vista, con A y B que con cualquier otra opción. Por otra parte, el que la oferta agroalimentaria, bajo ambas hipótesis, duplique aproximadamente, en términos acumulados, el crecimiento esperado *sin sobreprecio* durante 1987-92 (hipótesis 'Cero') no deja de ser un atractivo importante para el gobierno y para el país —por el correspondiente efecto favorable sobre la balanza comercial, las transferencias intersectoriales, la integración nacional y la rehabilitación social, etc.

En lo que respecta a productos individuales, el mayor crecimiento acumulado corresponde, como era de esperarse, a carnes y huevos y a los cereales distintos al arroz. La producción de los primeros se eleva en un 358.9º/o (A), 262.7º/o (B) y 181.5º/o (C), contra un aumento de 113.8º/o bajo la hipótesis 'Cero'. Aquella de los segundos crece en 188.8º/o, 137.2º/o y 93.0º/o, respectivamente, contra 55.4º/o. Es indiscutiblemente favorable, entonces, el pronóstico para el maíz y los cereales menores, conforme a los objetivos del gobierno. Bajo las hipótesis A y B, los tubérculos y plátanos ocupan el tercer lugar, las frutas, el cuarto y, los lácteos, el quinto. La oferta de tubérculos y plátanos aumenta en un 82.8º/o y 63.8º/o— contra 29.3º/o bajo la hipótesis 'Cero'. Siempre que sus precios no lo impidan, estos au-

mentos (tubérculos) se destinan al consumo animal antes que al humano, al estar limitadas las oportunidades de crecimiento de este último, con la excepción parcial de la papa (Perfetti, 1986).

También se incrementa la oferta de frutas, pero en proporciones no superiores (e inclusive algo inferiores) a aquellas de la hipótesis 'Cero'. Así acontece también con los lácteos, cuya oferta es bastante menor que dentro de una política sin sobreprecio alguno (21.4º/o y 38.7º/o contra 78.6º/o). Presumiblemente, el sobreprecio, al favorecer la carne en canal, puede desalentar la retención de ganado de doble propósito. Con la hipótesis C, los tubérculos y plátanos y las frutas crecen mitad más rápido y a las mismas tasas que con la hipótesis 'Cero', respectivamente, y los lácteos, además de ocupar el cuarto puesto, presentan un menor rezago en su crecimiento (57.7º/o).

Ya que la política gubernamental no favorece el precio relativo de las leguminosas frente al de otros alimentos, ni el de los alimentos procesados respecto al de los productos finales agropecuarios, no es sorprendente que la variación observada bajo cualquiera de las hipótesis A a C (leguminosas: -66.7º/o, -55.1º/o y -41.1º/o; procesados: 8.3º/o, 12.2º/o y 16.1º/o) siempre sea inferior a aquella de la hipótesis 'Cero' (-24.5º/o y 20.2º/o). Algo parecido ocurre con las hortalizas y las oleaginosas, si bien esta última proyección no tiene en cuenta la expansión probable de los cultivos de soya y palma africana en los Llanos Orientales y en zonas de rehabilitación, respectivamente. Las diferencias entre la hipótesis 'Cero' y las hipótesis A a C son imperceptibles en el caso del arroz —cuyos determinantes son de otra índole, particularmente tecnológica— y poco significativas en el de los azúcares (azúcar y panela).

Bajo cualquiera de las hipótesis A a C, no cabe duda, en todo caso, de que la política del gobierno apunta a una profunda recomposición sectorial, a la vez que a desvincular el mercado nacional de la oferta importada y a integrar al mercado, por el

contrario, las zonas agrícolas periféricas del PNR. Se trata nada menos, entonces, que de un cambio estructural, aun si este se apoya en una modificación de los términos de intercambio externos e internos —inter e intra-sectoriales— antes que en reformas de otro tipo, relacionadas con el acceso a la tecnología, al capital o a la tierra.

3. Efectos sobre la demanda (1987-92)

Sin perjuicio de las salvedades anotadas anteriormente, es muy probable que, del aumento en la oferta disponible para consumo humano bajo A, B o C, también se beneficie colectivamente y en similar medida la masa de los consumidores. De hecho, si este incremento se distribuyera equitativamente entre toda la población colombiana, sería virtualmente capaz de 'cerrar' la brecha energética a nivel nacional (A, B) o de contribuir significativamente a su solución (C) (Uribe, 1987). Infortunadamente, no hay ninguna garantía de que así acontezca. Las funciones de demanda de alimentos de los consumidores dependen estrechamente de su estratificación socioeconómica y así sucede también con las respectivas elasticidades. Para cuantificar el impacto social correspondiente se hizo uso, por ello, de las elasticidades precio de la demanda que fueron derivadas por los autores, con base en la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición de 1981 (DANE), para el 40% más pobre de la población —es decir para la población objetiva, por excelencia, del actual plan de desarrollo.

Los cuadros 6 y 7 presentan los resultados. Muestran que el significativo aumento en el precio real —inducido, en mayor o menor grado, por la política agropecuaria— si bien repercute en una mucho mayor disponibilidad global de alimentos para consumo humano, constituye en cambio una creciente barrera de acceso para los más pobres. Es en efecto probable que el consumo per cápita de éstos ya se haya reducido levemente (−0.3%) y siga disminuyendo, año tras año, a una tasa cada vez mayor. Bajo A, ésta supera 1/2% en 1988, 1% en

1990 y 2% en 1992, para una pérdida acumulada del 6.2%. Bajo B, alcanza 1/2% en 1988, 1% en 1991. Y 1-1/2% en 1992, para un saldo acumulado de −4.5%. Bajo C, finalmente, alcanza 1/1% en 1990 y se aproxima a 1% en 1992, para un acumulado neto de −2.9%. Tal como se sabe, una disminución tanto del 6 como del 3% es susceptible de colocar en situación de inseguridad alimentaria a todo un decil de la distribución de ingresos (Uribe, Op. Cit.), por lo cual estos resultados incitan a cierta reflexión. Bajo la hipótesis 'Cero', en cambio, es mucho menor la disminución esperada al término del cuatrienio (−1.3%).

A esta preocupación global se suman otras, más puntuales. Bajo cualquiera de las hipótesis A, B y C, aumenta mayormente el consumo per cápita de leguminosas (en un 62.5%, 43.0% y 25.4), contra 9.5% para la hipótesis 'Cero') es decir precisamente el rubro cuya oferta presentó mayor disminución. Claramente, entonces, se configura una necesidad creciente de importación —de la cual el gobierno es perfectamente consciente. También crece, en forma aproximadamente similar, el consumo per cápita de tres grupos de alimentos: carnes y huevos, oleaginosas y hortalizas (en torno al 40% (A), al 25% (B) y al 14% (C), contra alrededor de 3% para la hipótesis 'Cero'). La variación negativa en la oferta de oleaginosas que se proyectó anteriormente era probablemente pesimista, tal como ya se dijo, y podría entonces no resultar demasiado difícil conciliar la respectiva oferta y demanda— o aquella de sus derivados, es decir de aceites y grasas. La elasticidad ingreso de estos últimos, por lo demás, es sin duda bastante menor entre los más ricos que entre los más pobres, por lo cual pueden ser compatibles un aumento en el consumo per cápita de éstos y una reducción en el de aquellos (y de toda la población consumidora, colectivamente). Por otra parte, las estadísticas sobre hortalizas son, por lo general, demasiado inciertas para no considerarse con prudencia tanto la disminución anteriormente proyectada en su oferta global como el aumento que

CUADRO 6

EFFECTO FINAL DE LA POLITICA AGROPECUARIA: VARIACION ANUAL EN LA DEMANDA PER CAPITA DE ALIMENTOS BASICOS EN EL 40% MAS POBRE DE LA POBLACION BAJO VARIAS HIPOTESIS (Porcentajes)

		1987		1988		1989		1990		1991		1992	
Arroz	Hipótesis A y B	0.2	0.2	0.3	0.3	- 0.3	- 0.3	- 0.3	- 0.3	- 0.3	- 0.3	- 0.3	- 0.3
	Hipótesis C y Cero	0.2	0.2	0.3	0.3	- 0.3	- 0.3	- 0.3	- 0.3	- 0.3	- 0.4	- 0.3	- 0.3
Otros Cereales	Hipótesis A y B	- 5.3	- 5.3	- 5.7	- 4.0	- 6.2	- 4.0	- 7.8	- 5.5	- 8.3	- 5.8	-10.4	- 7.3
	Hipótesis C y Cero	- 5.3	- 5.3	- 2.2	- 0.4	- 1.9	0.2	- 3.2	- 0.9	- 3.4	- 1.0	- 4.2	- 1.3
Cereales	Hipótesis A y B	- 1.9	- 1.9	- 2.3	- 1.6	- 2.4	- 1.6	- 2.8	- 2.0	- 2.9	- 2.1	- 3.4	- 2.5
	Hipótesis C y Cero	- 1.9	- 1.9	- 1.0	- 0.3	- 0.9	- 0.2	- 1.2	- 0.4	- 1.3	- 0.5	- 1.5	- 0.6
Tubérculos y Plátanos	Hipótesis A y B	- 4.0	- 4.0	- 7.7	- 5.1	- 5.4	- 3.9	- 3.0	- 1.7	- 3.9	- 2.2	1.0	0.9
	Hipótesis C y Cero	- 4.0	- 4.0	- 2.4	- 0.2	- 0.3	- 0.6	- 0.4	1.1	- 0.5	1.2	1.0	1.2
Leguminosas	Hipótesis A y B	8.3	8.3	7.7	5.1	7.9	5.2	8.5	5.8	8.6	5.9	9.6	6.6
	Hipótesis C y Cero	8.3	8.3	2.6	0.0	2.5	- 0.2	3.1	0.3	3.2	0.4	3.6	0.5
Hortalizas	Hipótesis A y B	5.8	5.8	5.7	3.8	5.6	3.7	5.1	3.3	5.2	3.3	4.6	2.9
	Hipótesis C y Cero	5.8	5.8	1.8	- 0.2	1.8	- 0.0	1.5	- 0.4	1.4	- 0.4	1.2	- 0.4
Frutas	Hipótesis A y B	- 0.2	- 0.2	- 0.3	- 0.2	- 0.3	- 0.2	- 0.3	- 0.2	- 0.3	- 0.2	- 0.3	- 0.2
	Hipótesis C y Cero	- 0.2	- 0.2	- 0.1	0.0	- 0.1	0.0	- 0.1	0.0	- 0.1	0.0	- 0.1	0.0
Carnes y Huevos	Hipótesis A y B	9.2	9.2	7.9	4.9	7.3	4.9	4.8	2.6	4.7	2.5	1.8	0.6
	Hipótesis C y Cero	9.2	9.2	2.0	- 1.0	2.4	- 0.1	0.4	- 1.9	0.2	- 2.2	- 0.6	- 2.0
Aceites y Grasas	Hipótesis A y B	5.7	5.7	5.0	3.0	5.8	3.8	5.5	3.5	5.5	3.5	5.1	3.2
	Hipótesis C y Cero	5.7	5.7	0.9	- 1.2	1.8	- 0.2	1.5	- 0.4	1.5	- 0.5	1.4	- 0.5
Lácteos	Hipótesis A y B	1.3	1.3	3.2	2.1	3.3	2.2	3.5	2.3	3.5	2.3	3.9	2.6
	Hipótesis C y Cero	1.3	1.3	1.0	- 0.1	1.1	- 0.1	1.2	- 0.0	1.2	- 0.0	1.3	- 0.0
Azúcares y Dulces	Hipótesis A y B	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2
	Hipótesis C y Cero	0.2	0.2	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0
Demás Procesados	Hipótesis A y B	1.1	1.1	1.2	0.8	1.2	0.8	1.1	0.8	1.1	0.8	1.1	0.7
	Hipótesis C y Cero	1.1	1.1	0.4	0.0	0.4	0.0	0.4	0.0	0.4	0.0	0.4	0.0
Todos los Alimentos	Hipótesis A y B	- 0.3	- 0.3	- 0.6	- 0.5	- 0.7	- 0.5	- 1.2	- 0.9	- 1.4	- 1.0	- 2.1	1.5
	Hipótesis C y Cero	- 0.3	- 0.3	- 0.3	- 0.1	- 0.2	0.0	- 0.5	- 0.2	- 0.6	- 0.3	- 0.9	0.4

Hipótesis A: La totalidad del sobreprecio registrado en 1987 se considera extrapolable al período 1988-92.
 Hipótesis B: Dos tercios del sobreprecio registrado en 1987 se consideran extrapolables al período 1988-92.
 Hipótesis C: Un tercio del sobreprecio registrado en 1987 se considera extrapolable al período 1988-92.
 Hipótesis Cero: El sobreprecio registrado en 1987 no se considera extrapolable al período 1988-92.

FUENTES: (1987) DANE; (1988-92) Cuadros 1, 2 y 3 y Cuadros 1 y 2 del Anexo.

ahora se indica en su consumo per cápita por parte de los más pobres.

Tratándose de las carnes y de los huevos, resulta en apariencia contradictorio el aumento proyectado en la demanda per cápita (41.20%, 27.10% y 14.00%, contra 1.70% bajo la hipótesis 'Cero') frente al correspondiente incremento de precios. Este resultado depende íntimamente de la respectiva elasticidad (Cuadro 1 del Anexo), cuyo signo positivo también debe interpretarse con cuidado: la *cantidad física* de los productos que entran bajo el rubro de 'carnes' aumenta con el precio (y con la pobre-

za) porque también se eleva la participación de huesos, fibras, cartílagos y otros componentes que 'hacen bulto'. Ello significa entonces una disminución de la calidad y nada (o muy poco) tiene que ver con el aumento en la oferta pecuaria bajo el estímulo del precio.

Los lácteos ocupan el quinto lugar, con crecimientos per cápita del 20.10% (A), 13.50% (B) y 7.10% (C) (contra 1.00% bajo la hipótesis 'Cero') y, dada la alta elasticidad ingreso de su demanda a lo largo de la escala, presentan el mismo delicado problema de conciliación de oferta y deman-

CUADRO 7
EFFECTO ACUMULADO DE LA POLITICA AGROPECUARIA SOBRE LOS PRECIOS,
LA OFERTA Y EL CONSUMO PER CAPITA DEL 40% MAS POBRE
VARIACION PORCENTUAL ACUMULADA (1987-92)

	HIPOTESIS A			HIPOTESIS B			HIPOTESIS C			HIPOTESIS "CERO"		
	Pre- cio	Ofer- ta	Con- sumo	Pre- cio	Ofer- ta	Con- sumo	Pre- cio	Ofer- ta	Con- sumo	Pre- cio	Ofer- ta	Con- sumo
Arroz	1.1	11.3	- 0.7	1.2	11.3	- 0.7	1.3	11.4	- 0.8	1.3	11.4	- 0.8
Otros cereales	115.8	188.8	-36.5	77.0	137.2	-27.9	44.5	93.0	-18.6	17.3	55.4	- 8.5
Cereales	48.7	79.2	-14.6	34.8	65.9	-11.1	22.1	53.3	- 7.5	10.4	41.5	- 3.8
Tubérculos y plátanos	48.0	82.8	-21.1	31.8	63.8	-15.1	16.2	46.0	- 8.4	1.3	29.3	- 1.0
Leguminosas	-39.2	-66.7	62.5	-30.2	-55.1	43.0	-20.1	-41.1	25.4	- 8.8	-24.5	9.5
Hortalizas	-42.6	- 47.5	36.5	-32.3	-38.1	25.0	-20.7	-27.7	14.3	- 7.6	-16.1	4.4
Frutas	-10.6	50.4	- 1.6	- 7.4	53.1	- 1.1	- 4.0	55.9	- 0.6	- 0.5	58.7	- 0.1
Carnes y huevos	61.7	358.9	41.2	39.9	262.7	27.2	20.1	181.5	14.0	2.1	113.8	1.7
Aceites y grasas	-25.2	-39.3	37.3	-18.2	-35.5	24.9	-10.7	-31.6	13.4	- 2.6	-27.5	2.8
Lácteos	-38.6	21.4	20.1	-28.1	38.7	13.5	-16.2	57.7	7.1	- 2.6	78.6	1.0
Azúcares y Dulces	- 8.2	12.2	1.6	- 6.1	13.6	1.2	- 3.9	15.1	0.8	- 1.7	16.5	0.3
Demás procesados	-13.6	8.3	7.0	-10.0	12.2	5.1	- 6.4	16.1	3.1	- 2.6	20.2	1.2
Todos los alimentos	27.2	66.1	- 6.2	18.3	52.2	- 4.5	10.0	40.2	- 2.9	2.4	30.0	- 1.3

FUENTE: Cuadros 4, 5 y 6.

da que las leguminosas. Así sucede también con los demás procesados, cuyo aumento (7.00%, 5.10% y 3.10%, contra 1.20%) se contrapone a la correspondiente disminución de oferta. Finalmente, a los aumentos de precios de los cereales distintos al arroz y de los tubérculos y plátanos responde una fuerte declinación en su consumo per cápita (-36.5 y -21.10% (A); -27.9 y -15.10% (B); y -18.6 y -8.40% (C); frente a -8.5 y -1.00% para la hipótesis 'Cero'). Ello confirma que la mayor oferta de estos productos estará principalmente dirigida hacia la alimentación animal.

De acuerdo con el análisis anterior, las consecuencias negativas de la estrategia sectorial vigente para los consumidores más pobres pueden ir más allá, entonces, de lo sugerido por la disminución global resultante en el consumo per cápita. Es de prever en todo caso que dichas consecuencias se den, salvo intervención especial del Estado en un sentido que puede o no contravenir a los objetivos de su política general y del sector agropecuario (mediante mayores importaciones, subsidios a la producción y al consumo, etc.). Este tipo de intervención sólo está contemplado, sin embargo, en las zonas del PNR, cuyos usuarios son acreedores a distintas acciones del IDEMA, tendientes a fomentar el consumo de alimentos en medio rural campesino: venta mayorista de alimentos básicos, en términos favorables, a las Tiendas Veredales y otros grupos de tenderos; en algunos casos, ventas directas al público, v.g. a partir de buques-tiendas, etc. Para la gran mayoría de los consumidores, asimismo, no hay compensación prevista ni cabe entonces asimilar el propósito vigente de autosuficiencia alimentaria a un objetivo de seguridad alimentaria, ya que, en el futuro previsible (1988-92), tiende por el contrario hacia el resultado opuesto, para el 40% más pobre de la población.

Sin duda, se trata de un costo alimentario, nutricional y social potencialmente serio que las políticas y los programas del gobierno deberán compensar en otros mo-

dos. Llama la atención, a este respecto, la poca prioridad otorgada dentro del Plan tanto a la complementación alimentaria materno-infantil —la cual queda congelada en \$100 millones anuales en términos reales²⁸— así como el estado aún preliminar y fragmentario de otras formas de transferencias de ingreso real a través de bienes y servicios básicos (v.g. textos educativos, medicamentos, suministro de agua potable, crédito para autoconstrucción de vivienda o subsidio al transporte público).

Se advierte entonces un vacío notable en lo que respecta a la compensación de los efectos regresivos de la política agropecuaria para los más pobres, en términos de su acceso a un nivel mínimo de bienestar alimentario. Independientemente de cualquier otra consideración relevante de eficiencia económica, precisa asimismo hallar formas de transferencias apropiadas que hagan compatibles los muy claros objetivos de la política sectorial con las prioridades sociales del Plan y del país.

IV. CONCLUSION

La política agropecuaria vigente apunta no sólo a la reversión del proceso de estancamiento del sector sino a un verdadero cambio estructural: la recomposición de la inversión y la producción sectoriales, y la desvinculación del mercado internacional para fines del consumo interno de alimentos, dentro de un contexto de autosuficiencia alimentaria a relativamente breve término. Para lograr este fin, acude a una serie de medidas que tienden a mejorar el precio relativo del promedio de los alimentos y a modificar asimismo los términos de intercambio en un sentido más favorable para la producción nacional. Estas medidas incluyen restricciones arancelarias y para-

²⁸ Este hecho debe ser considerado con especial preocupación en vista de que el —bien diseñado y bien financiado— Programa de Hogares de Bienestar Infantil tiene esencialmente como población objetivo una proporción relativamente pequeña (150%) de los hogares más pobres y de sus preescolares.

arancelarias, así como, fundamentalmente, mecanismos de fijación de precios a través del IDEMA. Estos mecanismos, a su vez, generan importantes ingresos adicionales para dicha entidad²⁹ y le permiten asimismo financiar y desarrollar con amplitud sus compromisos institucionales, incluidas acciones focales de estímulo a la producción en zonas de PNR, v.g. mediante la compra directa de cosechas. No está prevista, en cambio, una inversión masiva en investigación, transferencia y desarrollo de tecnología, cuya maduración sería necesariamente mucho más lenta.

Como consecuencia tanto de esta política como de distintos factores coyunturales —entre ellos muy especialmente, el cese del contrabando proveniente de Venezuela— se puede establecer la existencia en 1987, de un sobreprecio o margen de protección incremental del orden del 5% para el sector en su conjunto. De la continuación de este último a lo largo del cuatrienio 1988-92 depende en buena parte, a su vez, que se materialicen los efectos esperados sobre los precios, la producción y el consumo. Las proyecciones realizadas bajo distintos supuestos sobre el particular permiten prever un impulso notable en el área de la oferta para los alimentos como un todo.

Este fenómeno ya ha empezado a darse y a él se le debe probablemente un mayor valor de medio punto (1/2%) en el crecimiento sectorial de 1987. Está llamado a adquirir una dinámica cada vez más importante desde 1989, hasta alcanzar tasas de crecimiento anual del 16%, 12% u 8% hacia el final del cuatrienio, según se siga haciendo efectiva la totalidad del sobreprecio de 1987 o sólo continúe aplicándose una fracción del mismo (2/3 y 1/3). En el primer y segundo casos, el sector agroalimentario empieza a desempeñar un verdadero papel impulsor del desarrollo económico general a partir de 1989 y, para 1992, se duplica aproximadamente el crecimiento

acumulado que lograría durante 1987-1992 sin ningún sobreprecio.

La recomposición sectorial favorece esencialmente tres rubros —carnes y huevos, los cereales distintos al arroz, incluido el maíz, y los tubérculos y plátanos—. La agricultura campesina y los usuarios del PNR están particularmente llamados a beneficiarse del cambio correspondiente, aun si la mayor parte del beneficio se concentra, como ello es probable, en el sector moderno. La producción de arroz, actualmente estancada y llamada a ser deficitaria en 1988, se halla supeditada a otros factores determinantes, particularmente de índole tecnológica. La oferta de otros alimentos se beneficia marginalmente de la política agropecuaria o inclusive se perjudica.

El efecto sobre los precios también depende del margen de producción incremental del sector. El aumento real esperado en 1988-92 estaría, según el caso, entre 3 y 5%, 2 y 3% ó 1 y 2%, siendo su manejo social, político y macroeconómico correspondientemente más difícil en el primer evento que en los otros dos. En cualquier caso, y si bien muy probablemente se beneficia el consumidor general, el consumo promedio per cápita de alimentos en el 40% más pobre está en cambio llamado a desmejorarse — salvo compensación para el efecto de parte del Estado. Dicha compensación, sin embargo, sólo se contempla específicamente dentro del PNR, en cuyas zonas están previstas acciones especiales de fomento al consumo rural campesino. Para el país en general, es probable que se haya causado un leve deterioro (−0.3%) en el consumo per cápita de los más pobres, pudiendo la correspondiente pérdida acumulada alcanzar en 1992 el 6, 4-1/2 ó 3% de su actual nivel de consumo, según sea el caso.

Al mediar un sobreprecio sobre la actividad agroalimentaria dentro de las políticas vigentes —y a falta de una estrategia tecnológica susceptible de conciliar oferta y demanda mediante el abaratamiento de costos y precios— el desmejoramiento aludido

²⁹ V. g. US\$100 por tonelada importada de trigo o de frijol soya.

es hasta cierto punto inevitable. No resulta clara, sin embargo, la manera en que pueda ser compensado dentro del Plan de Economía Social, dada la falta de precisión del Plan sobre acciones y metas redistributivas y el carácter aun preliminar de distintas formas de transferencia de ingreso real hacia los más pobres. Claramente, aun hace

falta tomar las medidas apropiadas para que la estrategia de autosuficiencia alimentaria conduzca a una mayor —y no a una menor— seguridad alimentaria para dichos grupos y se concilien así las bondades de la política sectorial agropecuaria y los objetivos de la política social.

ANEXO 1

**ELASTICIDADES DE LA DEMANDA PARA EL CONJUNTO
Y EL 40% MAS POBRE DE LA POBLACION**

Alimento	Elasticidad "Cantidad" (*) del Precio (Conjunto de la población)		Elasticidad precio de la demanda (*) (40% más pobre)
	Muy corto plazo (Efecto directo)	Mediano plazo (Efecto directo e indirecto)	
Cereales y derivados	-0.1590	0.1944	-0.379
Tubérculos y plátanos	-0.5642	-0.7246	-0.568
Leguminosas	-0.1464	0.0470	-1.058
Hortalizas	-0.1064	-0.0893	-0.603
Frutas	0.0628	0.0404	0.143
Carnes y Huevos	0.1248	-0.1357	0.708
Aceites y Grasas	-0.1084	-0.0718	-1.146
Lácteos	-0.2157	0.1017	-0.398
Azúcares y Dulces	0.5905	-0.0513	-0.191
Demás procesados	-0.1771	-0.0201	-0.472

* Cantidad física y per cápita de alimentos consumida por los hogares.

FUENTE: Regresiones basadas en la Encuesta Nacional de Alimentación, Nutrición y Vivienda del DANE (1981).

ANEXO 2

ELASTICIDADES DE LA OFERTA (Q_t) EN EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA DISTINTOS ALIMENTOS DE CONSUMO HUMANO O SUS MATERIAS PRIMAS

ALIMENTOS		E L A S T I C I D A D E S (*)							
(Materias Primas)	De Q_t con relación a:	Corto Plazo		Mediano Plazo				Largo Plazo	
		Q(t-1) b	P(t-1) a ₁	P(t-2) a ₂	P(t-3) a ₃	P(t-4) a ₄	P(t-5) a ₅	P(t-6) a ₆	P(t-∞) a _∞
Arroz (1)		0.6446	0.2000	0.3289	0.4120	0.4656	0.5001	0.5224	0.5627
Cereales distintos al arroz (2)		0.6453	0.4932	0.8115	1.0169	1.1494	1.2350	1.2901	1.3879
Maíz		0.6372	0.5215	0.8538	1.0655	1.2005	1.2864	1.3412	1.4374
Trigo Nacional		0.6813	0.4736	0.7963	1.0161	1.1659	1.2679	1.3374	1.4860
Cebada		0.6667	0.1000	0.1667	0.2111	0.2407	0.2605	0.2737	0.3000
Tubérculos y plátanos (3)		0.6796	0.2540	0.4266	0.5439	0.6263	0.6778	0.7146	0.8589
Yuca		0.5938	0.4232	0.6745	0.8237	0.8123	0.9649	0.9962	1.0419
Plátano		0.8233	0.1399	0.2551	0.3499	0.4280	0.4923	0.5452	0.7917
Papa		0.7740	0.1886	0.3346	0.4476	0.5350	0.6027	0.6551	0.8345
Leguminosas/Frijol		0.7305	0.6406	1.1086	1.4506	1.7004	1.8829	2.0162	2.3779
Aceites y grasas (Oleaginosas) (4)		0.7464	0.2200	0.3842	0.5068	0.5983	0.6666	0.7176	0.8600
Soya		0.7500	0.2000	0.3500	0.4625	0.5469	0.6102	0.6576	0.8000
Ajonjolí		0.7143	0.4000	0.6857	0.8898	1.0356	1.1397	1.2141	1.4000
Azúcares (5)		0.9567	0.1700	0.3326	0.4882	0.6371	0.7795	0.9157	3.8800
Azúcar		0.9500	0.2000	0.3900	0.5705	0.7420	0.9049	1.0596	4.0000
Panela		0.9722	0.1000	0.1972	0.2917	0.3836	0.4730	0.5598	3.6000

(*) $a_t = a_1 (1 + b + b^2 + \dots + b^{t-2}) \Rightarrow a_{\infty} = a_1 / (1-b)$; cf. Junguito Bonnet, Roberto (1980).

(1) Se supone la misma relación entre a_1 y a_{∞} que para los cereales distintos al arroz.

(2) Ponderación utilizada: 0.80, 0.15 y 0.15 y 0.05 (resp.). (3) Ponderación utilizada: 0.45, 0.35 y 0.15 (resp.).

(4) Ponderación utilizada: 0.90 y 0.10 (resp.). (4) Ponderación utilizada: 0.70 y 0.30 (resp.).

FUENTES:

a) Junguito (1980): a_1 , a_{∞} y b del maíz, trigo, yuca, plátano, papa y frijol.

b) FEDESARROLLO (1978), citada por Junguito (Op. Cit.): a_1 y a_{∞} de cebada, azúcares y oleaginosas.

c) Gutiérrez, N. (1974) y Herford R. (1975), citados por Junguito (Op. Cit.): a del arroz.

(Nota: Los demás parámetros se deducen de a), b), c) y (1)-(4) mediante las fórmulas indicadas en (*).

REFERENCIAS

- ACUERDO DE CARTAGENA (1983), Decisión 182 sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Conservación del Ambiente, XXXVI Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión del Acuerdo, Lima, Perú.
- ACUERDO DE CARTAGENA (1984), "Formación de los Sistemas Nacionales y del Sistema Andino de Seguridad Alimentaria", Novena Reunión del Consejo Agropecuario del Acuerdo, Lima, Perú.
- BANCO MUNDIAL (1986), "Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries", un Estudio de Políticas del Banco Mundial, Washington, D.C., EE.UU.
- CFS/FAO (1983), "Informe del Director-General sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: Una Revaluación de Conceptos y Enfoques", Octava Sesión del Comité de la FAO sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, Italia.
- DANE (1981), "Encuesta Nacional de Alimentación, Nutrición y Vivienda, mes de noviembre, Bogotá, D.E., Colombia.
- DANE (1984-85), Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de Hogares, Bogotá, D.E., Colombia.
- FEDESARROLLO (1986), *Coyuntura Económica*, Vol. XVI, No. 4, diciembre de 1987, p. 33.
- FEDESARROLLO (1987), *Coyuntura Económica*, Vol. XVII, No. 1, abril de 1987, p. 110.
- INCOMEX (1987), "Evaluación y solicitud de modificación al 'Programa de Importación de Alimentos y Materias Primas Relacionadas'", Documento para el Consejo Directivo de Comercio Exterior, septiembre 8, 1987, Bogotá, D.E., Colombia.
- JUNGUITO BONNET, Roberto (1980), "Precios Agrícolas, Producción y Asignación de Recursos. La Experiencia Colombiana", en *Coyuntura Económica*, Vol. X, No. 1, abril, 1980.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA (1967-1987), Estadísticas del Sector Agropecuario, Bogotá, D.E. Colombia.
- MACHADO, Absalón (1987), *El problema alimentario en Colombia*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Bogotá, D.E., Colombia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO (1987), Acta Sesión No. 11 de 1987, CDCE/S.I./082/87, en *Gaceta*, Of. de Divulgación, Cop. INCOMEX, octubre de 1987.
- MUCHNIK de RUBINSTEIN, Eugenia (1986), "The Impact of Technological Change in Rice on Calorie Intake by Low-Income Households in Colombia", Estudio elaborado para IFPRI, Washington, D.C., EE.UU.
- PAN (1979), "Proyecto de Seguridad Alimentaria para la Costa Pacífica", Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, D.E., Colombia (Mimeo).
- PERFETTI del CORRAL, Juan José (1986), "Consumo y Comercialización de Alimentos de Origen Campesino", FEDESARROLLO, octubre de 1986, Bogotá, D.E., Colombia.
- PES (1987), *Plan de Economía Social/Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social 1987-1990*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, D.E., Colombia.
- REY de SERRA, Teresa (1985), "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria Colombia 1986-89", Estudio preparado para JUNAC, Bogotá, D.E. Colombia (Mimeo).
- TOBON RUBIO, Santiago (1983), "Marco de Referencia para la Formulación de una Estrategia Andina de Seguridad Alimentaria", en *Lineamientos de una Estrategia Andina de Alimentación y Nutrición* (IV Parte), Junta del Acuerdo de Cartagena, PADT de Alimentos, Lima, Perú.
- SCOBIE, Grant M. y POSADA, Roberto (1976), "The Impact of High-Yielding Rice Varieties in Latin America, with Special Emphasis in Colombia", CIAT, CEDEAL, Serie JS-01, Mes de abril, Cali, Colombia.
- TIMMER, Peter y ALDERMAN, Harold (1979), "Estimating Consumption Parameters for Food Policy Analysis", en *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 61, No. 5 (Dec. 1979), pp. 982-87.
- URIBE MOSQUERA, Tomás (1987), "Revaluación de la Inseguridad Alimentaria en Colombia", en *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, Vol. XVII, No. 1, abril 1987.
- VALDES, Alberto, y KONANDREAS, Panos (1981), "Assessing Food Security", en *Food Security for Developing Countries* (Alberto Valdés, Ed.), Westview Press, Boulder, Colorado, EE.UU.